

書 評

藤木剛康 著『ポスト冷戦期アメリカの通商政策 —自由貿易論と公正貿易論をめぐる対立—』 (ミネルヴァ書房, 2017 年)

河崎 信樹

2017 年 1 月に D. トランプ (Donald Trump) 政権が発足して以来, アメリカの通商政策はこれまで以上の注目を集め続けている。「アメリカ第一主義」を掲げたトランプ政権は, 発足早々, 環太平洋パートナーシップ協定 (TPP) からの「離脱」を表明するとともに, 北米自由貿易協定 (NAFTA) の再交渉を要求する等, 保護貿易主義的な主張を繰り返している。また中国, 日本, ドイツといった巨額の対米貿易黒字を抱える諸国への批判も激しく展開している。こうしたトランプ政権の姿勢は, 自由貿易政策を主導してきた歴代政権とは大きく異なるものであり, 国際的な自由貿易体制の行方にも大きな影響を与える可能性がある。

こうしたトランプ政権の通商政策の行方を考察していくためには, アメリカの通商政策の歴史的な展開・背景を知る必要がある。なぜならば, トランプ政権がこれまでの通商政策をめぐる国内・国際合意の成果を否定しようと試みたとしても, それらに制約されざるをえないという側面が存在するためである¹⁾。

本書は「ポスト冷戦期アメリカの通商政策の形成過程を, 多国間主義に基づく新たな国際合意と貿易自由化に向けた国内合意の相互作用のプロセスとして体系的に分析したうえで, ポスト冷戦期におけるアメリカの国際的地位と通商政策との関係を再検討すること」(3 ページ) を課題とした意欲的な作品である。今後のトランプ政権下におけるアメリカの通商政策を考えていく上で, 必ず踏まなければならない一書であり, 時宜を得た出版であるといえよう。

本書は, 序章, 3 部に分けられている 10 の章, 終章から構成されている。以下がその目次である。

序章 アメリカの覇権と通商政策をめぐる論争

第 I 部 クリントン政権期の通商政策

第 1 章 一括交渉権限の政治経済学—議会の分極化と大統領のリーダーシップ—

第 2 章 一括交渉権限をめぐる政策論争—政策アイディアの機能—

第 3 章 アメリカの通商政策と中国の WTO 加盟—対中関与政策とは何か—

1) 例えば濱本, [2017] を参照。

第Ⅱ部 G.W. ブッシュ政権期の通商政策

第4章 一括交渉権限の成立—成立の条件は何か—

第5章 アメリカのFTA 政策—競争的自由化は機能したか—

第6章 ブッシュ政権の通商戦略と中米自由貿易協定—競争的自由化と錯綜する地域主義—

第7章 民主党多数派議会のもとでの通商政策論争—体系化される公正貿易論—

第8章 人民元問題の政治経済学—経済的相互依存はいかに管理されたか—

第Ⅲ部 オバマ政権期の通商政策

第9章 メガFTA 政策の始動—アメリカの通商覇権をめぐる—

第10章 貿易自由化合意の再構築に向けて—党派政治の深刻化—

終章 アメリカの通商覇権のゆくえ

以下では、本書の内容について概観した後、その意義について論じる。その上で、末尾において本書に関する若干の論点提起を行いたい。まず本書の概要について紹介していく。

序章では、先に見た本書の課題をめぐる先行研究（①経済的要因に注目するアプローチ、②覇権理論、③政策過程論）がまず検討される。そして本書の分析視角として、①通商問題をめぐる国際交渉と国内合意の相互作用の統一的把握、②自由貿易論と公正貿易論という政策パラダイムの対立下における国内政策形成プロセスの分析、③FTA を通じた新たな貿易ルールの策定による通商覇権の再確立、の3点が挙げられている。そして以下の3部にわたってB. クリントン（Bill Clinton）政権からB. オバマ（Barack Obama）政権までのアメリカの通商政策が分析される。

まず第Ⅰ部では、クリントン政権期（1993～2000年）の通商政策が考察される。

第1章では、クリントン政権が一括交渉権限（TPA）²⁾の獲得に失敗した理由について検討される。クリントン政権は、1994年、1995年、1997年、1998年の4度にわたり、TPAの獲得を目指したものの、全て失敗した。先行研究ではその理由として、①二大政党間の党派対立の激化、②NAFTAの成立以降、労働・環境規制の問題が通商交渉の新たな論点として台頭してきたことが挙げられてきた。これに対して著者は、こうした政策環境は続くブッシュ政権—TPAの獲得に成功している—と同様であり、クリントン政権が失敗した独自の要因を見出す必要があると論じる。そこで重視されるのが、クリントン政権のリーダーシップの失敗である。最初にTPAの獲得を目指した際にクリントン政権は、民主党が強く主張していた労働・環境

2) TPA とは、議会から行政府に対して一定の期間に限り与えられる通商交渉に関わる権限である。TPA を獲得できていない場合、議会は行政府が諸外国と合意した協定案を修正することも、棚晒しにすることも可能である。ゆえに結果によっては、交渉相手国との信頼関係が崩壊してしまう。一方、TPA を獲得していた場合、議会は行政府が提出した通商協定を修正せずに短期間で採決に付さなければならない。ゆえに歴代政権はTPA の獲得を重視してきた。

規制をめぐる論点を積極的に取り上げてしまった。その結果、後にクリントン政権と共和党の間で成立した妥協に民主党が賛成する余地がなくなってしまった。結局、非妥協的な両党間で落とし所を見いだせなかったクリントン政権は、TPA の獲得に失敗した。

第2章では、クリントン政権がTPA の獲得に失敗したことを受けて活発化した政策論争が取り上げられる。政策論争においては、TPA の改革をめぐる論点や労働・環境規制と通商交渉の関係が取り上げられた。こうした論争の中で、著者が注目するのは民間シンクタンクの役割である。民間シンクタンクは、イデオロギーや論争を離れ、政策合理的な議論を展開することが可能であり、その中で妥協案が練り上げられた。そしてクリントン政権は、その妥協案を踏まえてヨルダンとのFTA に調印した(2000年)。その中で規定された労働・環境規定—関連する国内規定の遵守をヨルダンに求めるもの—が、この問題に関する準拠点となり、続くブッシュ政権期におけるTPA の獲得につながったと評価する。

第3章では、中国のWTO加盟をめぐる問題を中心にクリントン政権の対中関与政策が分析される。一般にこの問題をめぐっては、議会において対中安全保障問題を優先する共和党右派と人権問題を重視する民主党左派がクリントン政権の対中関与政策を批判し、それに左右される中で、対中関与政策は曖昧で一貫性に欠けるものになったと認識されている。一方著者は、クリントン政権の対中関与政策は一貫した枠組みを持っていたと評価する。つまりクリントン政権の対中政策である「包括的関与政策」は、中国をめぐる多くの問題のリンケージを否定し、個別に対応していくという政策枠組みであり、議会の主流派もこれに同意していた。反対派は攪乱要因に過ぎず、基本的に経済的な利益を重視する立場からクリントン政権は対中関係の改善を進めた。そして2000年には中国のWTO加盟の前提となる米中二国間交渉は妥結し、議会もそれを承認した。

続く第II部では、G.W.ブッシュ(George W. Bush)政権期(2001~2008年)の通商政策が考察される。

第4章では、第2章の内容を受ける形で、なぜブッシュ政権がクリントン政権と異なり、TPA の獲得(2002年通商法)に成功したのかが分析される。本章ではその理由として、①クリントン政権が調印したヨルダンとのFTA 協定及びその審議を契機として、労働・環境規定に関する一定の合意(労働・環境規定をTPA の対象とする、交渉相手国に国内法の遵守を求める、違反企業に対する制裁金の導入、関連する国際機関の強化とWTO との連携を促す、貿易調整支援(TAA)の強化)が成立していたこと、②議会での審議に対してブッシュ政権は政治的なリーダーシップを発揮せず、基本的に議会での合意形成を促すにとどめた、という2点が指摘されている。一方で下院での審議をリードした共和党側の党派的な議会運営が、民主党からの激しい反発を生み出した結果、2002年通商法を支える政治基盤は脆弱なものに留まり、ブッシュ政権が通商交渉で妥協しうる余地は狭いものとなった。

第5章、第6章ではブッシュ政権のFTA 政策が考察される。第5章では、その全体的な特

徴と各地域における FTA 交渉の状況が、第 6 章では、その中から中米諸国との FTA 交渉が取り上げられ、詳細に分析されている。ブッシュ政権の FTA 政策は、①競争的自由化、②安全保障政策とのリンケージ、という特徴を持っていた。①は FTA を多角主義、地域主義の推進と結びつけ、相互に競争させることで自由化をより一層進めていく戦略である。②は FTA を通じて途上国の経済成長と政治的な安定を実現することで、破綻国家やテロの脅威に対応することを目指すものである。その背景には、同時多発テロ事件以降の安全保障環境の変化が存在している。こうした方針に基づき、ブッシュ政権は FTA 政策を進めたが、それは「主に発展途上小国を相手に FTA を締結し、自由と民主主義の拡大を目指す安全保障政策を補完すること」(131 ページ)に留まったと評価される。なぜか。競争的自由化戦略に関しては 3 点、その理由が指摘されている。つまり、①貿易自由化に関する国内的な支持基盤が十分ではなかったため、妥協の余地が著しく狭かった。②交渉相手国に小国しか選択しなかった。③ 1990 年代以降の地域主義の発展、つまり世界の各地域で地域主義が発展したことにより、あらゆる国が他の地域主義的な動きと連携することが可能になった。ゆえに従来アメリカが有していた交渉上の特権的な地位が失われてしまった。また安全保障政策とのリンケージについても、中小国のみが対象とされた結果、成果を上げることができなかったとされる。なぜならばブッシュ政権が進めようとした FTA は、相手国の国内制度の改革に踏み込むようなハイレベルなものであり、アメリカ以外に他の選択肢を持つ大国には魅力的なものではなかったためである。また小国でなければ、FTA の締結がアメリカ市場に与える影響が大きくなり、保護主義的な傾向を強めていた議会を納得させることが難しくなるという要因もあった。

第 7 章では、2006 年の中間選挙で勝利し、多数党の立場となった民主党が、ブッシュ政権によって進められてきた通商政策(第 5, 6 章)に対する批判的な姿勢を強めていく中で、その公正貿易論を体系化していったプロセスが描かれる。公正貿易論は、① FTA の相手国に労働・環境規制を実効性のある形で実現させること、② TAA の強化、をその内容としている。イデオロギー的な主張を強めた民主党がこの立場に固執したため、貿易自由化に向けたブッシュ政権の努力は実を結ばなかった。

第 8 章では、中国の人民元問題に焦点を当て、ブッシュ政権による対中経済政策が分析される。対中貿易赤字が増加していく中、議会の対中強硬派は、中国が対米輸出を有利にするために人民元をコントロールしていると批判し、様々な対中制裁法案を提出した。しかし、それらが実現することはなかった。なぜならばブッシュ政権にとって対中問題は、イラクやアフガニスタン対策に比して重要な課題ではなく、人民元問題に関して対中圧力を高めることはなかった。ブッシュ政権は、基本的に米中の経済的な不均衡をそのまま放置した。また中国に対する経済利害は対中進出をしている企業、輸入業者、中国製品との競争を強いられる国内の中小企業等、それぞれによって大きく異なり、議会における立法活動は、そうした多様な経済的利害をまとめることができず、単なる個別的な不満のはけ口になったにすぎなかった。

最後の第Ⅲ部では、オバマ政権期（2009～2016年）の通商政策が考察される。

第9章では、オバマ政権の通商政策の全体像が考察される。第1期オバマ政権は、医療保険改革や景気対策に代表される国内政策を重視し、通商政策は放置された。しかし第2期オバマ政権は、2013年以降、EUとのFTAである環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）とアジア太平洋地域におけるFTAであるTPPという2つのメガFTAを推進した。オバマ政権は、多角主義や地域主義ではなく、地域を跨いだFTAの締結を最優先する方針を示した。この戦略は「貿易の戦略的論理」という形で位置づけられた。それは巨大なアメリカ市場へのアクセスの見返りに、知的所有権の保護やサプライチェーンに関する規定等、高度な貿易ルールを交渉相手国に対して要求することを意味した。加えて、貿易自由化を進める余地が乏しいアメリカ国内政治上の状況に見合ったものであると同時に、中国の経済的な進出に対抗する国際秩序形成という地政学的な側面も強く有していた。

第10章では、オバマ政権期における通商政策をめぐる国内政治対立の問題が扱われている。2006～2010年までは、公正貿易論者が多数派を占める民主党が上下両院を支配していたため、オバマ政権の通商政策は全く前進しなかった。公正貿易論者は、非現実的なレベルにまでFTAへの合意条件を高めることで、事実上、保護貿易論者と化していた。しかし2010年の中間選挙で共和党が勝利し、下院で多数派を形成するようになると状況が変化した。オバマ政権が推進するリベラルな国内政策が全く進まなくなる一方、貿易自由化に関しては共和党とオバマ政権の思惑が一致し、オバマ政権は通商政策を主要なテーマとして取り上げるようになった。しかし議会においては、民主党が公正貿易論を掲げ、TPAやFTAに抵抗する一方、TAAの拡大を強く要求した。オバマ政権は民主党ではなく、共和党側の支持を得ることで、TPAの獲得に成功した（2015年）。しかし2016年大統領選挙の主要な候補者がTPPの批准に反対したことで、オバマ政権の通商政策は挫折せざるを得なくなったとされる。

終章では、以上の議論がまとめられる。1990年代半ば以降の保守主義とリベラリズムの間の政治的対立の激化の結果、「通商政策の政策形成プロセスは具体的な経済的利益が調整される場から、自由貿易論と公正貿易論との理念的対立の場に変貌した」（218ページ）。そして貿易自由化に向けた超党派合意は崩壊した。また国際交渉においてアメリカは、高度な貿易ルールの形成を目指してきたが、これはその通商覇権を再確立するための手段でもあった。しかし新興国の台頭、関税率が既に大きく低下しているアメリカ側から提供できる利益の減少、国内における激しい党派対立の結果、その再確立はうまくいかないまま終わってしまった。

以上が本書の内容である。次に本書の意義について2点指摘したい。

第1に、ポスト冷戦期におけるアメリカの通商政策の全体像を描き出した点である。当該期のアメリカの通商政策については、個別的な論点の検討（FTA交渉、対中政策等）は活発に行われているが、包括的かつ通史的な検討—特にブッシュ政権期とオバマ政権期—は十分に行われていない³⁾。本書では、FTA交渉や対中政策に留まらず、中東や中南米諸国とのFTA交渉

等にも目配りするとともに、そうした個々の FTA 政策全体を基礎づける通商政策の理念を明らかにしている。ポスト冷戦期におけるアメリカの通商政策をめぐる包括的な像を描き出すことに成功している点は高く評価できる。

第2に、アメリカ国内における通商政策をめぐる論争点をクリアに示した点である。本書では、TPA をめぐる議会での論争を詳細に分析することを通じて、民主党による公正貿易論の台頭とそれが事実上、保護主義を強める要素として機能していることを示した。その結果、自由貿易を支持する共和党+行政府と民主党の間で貿易政策の理念をめぐる対立が激化し、通商政策が停滞してしまっている状況を明らかにした。アメリカ国内における狭義の経済的な利害関係のみに注目するのではなく、理念の面での対立関係を分析する必要性を示した点は非常に重要である。

以上が本書の持つ意義である。今後のトランプ政権の通商政策の行方を考える際に必要な歴史的な視点及び分析視角を読者に対して提供しているといえよう。加えて本書では、上記の課題に関連する多数の先行研究が詳細にレビューされており、非常に有益である。読者はそこから多くのことを学ぶことができる。

最後に本書をめぐる論点を7点提起したい。

第1に、民間シンクタンクの役割である。本書では第2章を中心として、合理的な「落とし所」を探る上で、民間シンクタンクが大きな役割を果たしうると論じられている。しかし民間シンクタンクの「政治的中立性」は無条件に仮定できるのだろうか。むしろ現在では、民間シンクタンクが党派対立を激化させるような役割を果たしているとの指摘もなされている。だとすれば、通商政策の分野においても同様の事態が生じているのか否か。いるとすれば、いつごろからか。またその理由は何か。以上のような点についても検討がなされるべきではないか。

第2に、大統領の政策スタンスをどのように評価すべきか、という点をめぐる問題である。本書で主に取り上げられているクリントン、ブッシュ、オバマの各大統領は、基本的に自由貿易政策を支持しているが、それはなぜだろうか。例えばオバマ大統領は、元々、公正貿易論の立場に立っていたが、大統領就任後は自由貿易政策を重視する立場へと変化している。では、このような転換はなぜ、どのようなメカニズムによって生じるのだろうか。また現在のトランプ大統領は保護主義的なスタンスを就任後も維持し続けているが、これは大統領と通商政策をめぐる政策環境に何らかの変化が生じたことを意味していると考えられるのだろうか。

第3に、貿易政策の支持基盤についてである。まず本書において公正貿易論は「各国ごとに異なる国内の法制度の不均等をできるかぎり平準化し、平等・公正な条件で国際競争が行われるように政府に積極的な役割を求める政策パラダイム」(229 ページ)と定義されている。とすれば、こうした公正貿易論の支持基盤はどこに求めることができるのだろうか。本書では理念

✓ 3) 1990年代までを扱った包括的な文献としては、例えば佐々木 [1997]、中本 [1999] がある。

への固執が強調されており、それは重要な側面であると考えられるが、一方でその支持基盤についても考察する必要があると考えられる。TAAを労働組合が支持するという図式は狭義の経済的な利害に関わる伝統的なものであるが、それ以外の環境規制や労働規制といった新たな論点についてはどうだろうか。またその支持基盤と民主党の関係は、党全体にどのような影響を与えていたと考えられるだろうか。次に自由貿易政策である。共和党は主として自由貿易政策を支持してきたが、こちらの支持基盤はどこにあるのだろうか。一般に自由貿易の利益は薄く広く行き渡るため、明確な支持基盤は構築されないとされる。しかし一方で農業業界や保険業界のように貿易自由化交渉に明確な利害関係を持つ勢力も存在する。そうした勢力と共和党との関係はいかなるもので、それは審議にどのような影響を持ったのだろうか。

第4にトランプ政権誕生の背景との関係である。これは第3の点とも関係している。つまりトランプ政権誕生の背景として、中国などの途上国からの輸入製品の流入によって職を失った白人労働者の存在がフォーカスされている（例えば金成 [2017]）。民主党が主張する公正貿易論は、こうした人々を救うことを意図していたのだろうか、そうではないのだろうか。2016年の大統領選挙を考える際に重要な論点のように思われる。

第5にミクロな利害関係と政策理念をめぐる対立の関連である。本書では、通商政策の形成プロセスが、具体的な利害調整が重視されるという段階から、理念上の対立が重視される段階へと移行したと把握している。しかし一方で、TPP交渉においても、具体的な利害調整（例えば自動車や保険）が行われており、交渉プロセスに大きな影響を与えている。議会における交渉プロセスにおいて理念が重視されているということを本書は明らかにしているが、その個々の議員の背景や利害関係についても検討されるべきではないだろうか。依然として利害関係によって決まる部分も存在しており、そうしたミクロな利害調整のプロセスとマクロな政策理念をめぐる対立の間の相互作用という問題についても把握していくことが重要ではないだろうか。

第6に通商覇権の評価である。本書において通商覇権は「普遍的な国際秩序の構想力と国際合意の調達力である」（34ページ）と定義されている。では「普遍的な国際秩序」は現在の国際経済の状況を踏まえた場合、可能なものなのだろうか。オバマ政権が推進したメガFTAは、ハイレベルの制度改革が含まれており、発展段階の異なる多くの国にとって「普遍的」なものとはならない。WTOのドーハ・ラウンドが妥結する見通しが立たないことに象徴されているように、アメリカに限らず、現状では普遍的な貿易秩序を構想することは難しくなっているのではないか。またアメリカにとっての通商覇権の持つ意味の変化をどのように捉えればよいだろうか。クリントン政権は第二期以降、通商政策よりも国際金融政策（「強いドル」政策等）を重視し、ブッシュ政権では安全保障政策に従属する立場に通商政策は置かれた。オバマ政権においても、対中国という地政学上の問題関心が前面に出るようになった。こうした意味で、普遍的な通商覇権へのアメリカの関心が低下しているのではないかと考えられる。この点はどのような意味を持つのだろうか。

最後に、国際合意と国内合意の関係である。本書では、その「相互作用のプロセス」が重視されている。また国内合意によって国際合意が制約される側面について詳細な分析が行われている。一方、国際合意によってアメリカが制約されるプロセスについては具体的に示されていない。法的に条約や協定によってアメリカの行動が拘束されているという側面だけではなく、アメリカ国内において国際合意が内面化されていくプロセスについてもより考察する必要があるのではないだろうか。本書では、これまでのアメリカは、国際的な条約や制度を尊重するように変化していったと指摘されているが、このプロセスについて、より詳細な検討が必要であろう。

以上、いくつか本書に関する論点を提起してきた。言うまでもなく、これらの論点は本書の豊かな内容によって触発されたものであり、その価値をいささかも減じるものではない。本書では221～223ページにおいて、トランプ政権の通商政策について若干の展望がなされている。今後のトランプ政権の通商政策に関するより包括的な分析を期待したい。

【参考文献】

- 金成隆一 [2017] 『ルポ トランプ王国—もう一つのアメリカをゆく』 岩波新書。
佐々木隆雄 [1997] 『アメリカの通商政策』 岩波新書。
中本悟 [1999] 『現代アメリカの通商政策—戦後における通商法の変遷と多国籍企業』 有斐閣。
濱本正太郎 [2017] 「国際法からみたトランプ政権の国際経済政策」『経済セミナー』2017年6/7月号。
藤木剛康 [2017] 「決められない政治—政策形成プロセスの変容と経済政策」谷口明丈・須藤功編『現代アメリカ経済史—「問題大国」の出現』 有斐閣。